

ШАПОВАЛ В. Д.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідуючий кафедрою теорії,
історії держави та права
факультету права, гуманітарних
і соціальних наук
(Кременчуцький національний університет
імені Михайла Остроградського)

УДК 342.4

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У найширшому значенні відповідальність – це суспільні відносини, які забезпечують інтереси та свободу взаємопов'язаних сторін, і які гарантовані суспільством і державою.

Ключові слова: відповідальність у місцевому самоврядуванні; суб'єкти відповідальності.

В самом широком виде ответственность – это общественные отношения, которые обеспечивают интересы и свободу взаимосвязанных сторон, и которые гарантированы обществом и государством.

Ключевые слова: ответственность в местном самоуправлении; субъекты ответственности.

In the widest sense the responsibility can be defined as the public relations that provide interests and freedoms of interconnected parties and that guaranteed by society and state. It forms by means of subsequent interaction of the three components.

Key words: responsibility in local self-government, subjects of responsibility, kinds of responsibility.

Вступ. У процесі побудови правової демократичної держави інститут місцевого самоврядування посідає важливе місце, тому напрямок його розвитку є пріоритетним. Особливого значення у цьому інституті набуває питання відповідальності представницьких органів та посадових осіб [1].

Адже, якщо система місцевого самоврядування не буде включати в себе ефективні механізми відповідальності, ця система, навіть за умов реалізації всіх демократичних принципів, зведеться лише до централізації влади. Більше того, неодмінно буде виключена сама можливість визначення такого способу владарювання в якості місцевого самоврядування.

Постановка завдання. У теорії муніципального права особливе місце посідає саме інститут відповідальності суб'єктів муніципальних правовідносин, який виступає важливим засобом гарантування прав і свобод місцевого самоврядування, його захисту від можливих порушень. Адже сама філософія і практика місцевого самоврядування ґрунтується на ідеях відповідальної муніципальної влади.

Результати дослідження. Продумане й ефективно здійснення цієї влади передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжнього самоврядування та свободи вибору оптимальних варіантів рішень і використання засобів з їхньої реалізації. У свою чергу, така свобода неможлива без відповідального ставлення до самоврядування та конкретної відповідальності всіх учасників муніципального процесу за соціальні наслідки своїх дій.

Самоврядування і свобода, з одного боку, та відповідальність – з іншого, – це дві сторони однієї медалі, які можуть існувати та розвиватися взаємопов'язано, доповнюючи та зміцнюючи одне одного. «Самоврядування має стати ефективним і відповідальним», – зазначив у своєму виступі на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування у 2005 році Президент України В.А. Ющенко [2, с. 215].

Постає питання, що саме слід розуміти під вищезазначеним, які межі такої відповідальності, які форми вираження? У законодавчому визначенні місцевого самоврядування однією з ключових є вказівка на «самостійне або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування» вирішення питань місцевого значення.

Аналогічну формулу ми знаходимо й у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985 р.) та в Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.) – загальновизначених міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування. Так, ст. 2 Всесвітньої декларації встановлює, що місцеве самоврядуван-



ня – це право і обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи, під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Згідно зі ст. 3 Європейської хартії під місцевим самоврядуванням слід розуміти право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [3].

Тому виникає закономірне питання, в якому ж сенсі використовується категорія «відповідальність» у системі муніципально-правових відносин? Яка правова й соціальна природа цієї відповідальності? Хто виступає суб'єктом відповідальності в місцевому самоврядуванні? Хто виступає інстанцією відповідальності в даному разі та які санкції застосовуються в цих суспільних відносинах?

Сучасна вітчизняна муніципально-правова наука, на жаль, фактично не дає обґрунтованих відповідей на ці запитання. Безумовно, позитивним фактором є те, що в останні роки об'єктом наукових пошуків як у зарубіжній, так і у вітчизняній юридичній літературі постає конституційно-правова відповідальність, але в той же час конституційно-правові аспекти відповідальності в місцевому самоврядуванні фактично випадають з поля зору дослідників.

Незважаючи на важливість інституту юридичної відповідальності в праві взагалі та в конституційному і муніципальному зокрема, він мало розроблений у науці, має багато прогалин і, мабуть, саме тому не знайшов належного висвітлення в науковій літературі з питань місцевого самоврядування.

Причинами, які гальмували й гальмують включення конституційно-правової відповідальності у традиційний набір видів юридичної відповідальності як у науковому, так і в нормативному закріпленні, є особливості конституційно-правових відносин. По-перше, це їх комплексний, різнобічний характер, у зв'язку з яким конституційно-правова відповідальність може носити характер відповідальності влади в цілому перед громадянами, відповідальності конкретних органів і посадових осіб, відповідальності фізичних і юридичних осіб. А саме тому гостро постають питання розмежування конституційно-правової та політичної, цивільно-правової та адміністративної відповідальності. По-друге, це латентний (прихований) характер конституційно-правових відносин: щоб виявити конституційний делікт, необхідний комплексний аналіз конституційних норм. По-третє, мають місце особливості санкцій (багато з них, наприклад скасування актів, психологічно буває складно сприйняти як санкцію).

Означені моменти повністю можна перенести й на проблему відповідальності у місцевому самоврядуванні. Адже, незважаючи на те, що на сьогоднішній день сам факт існування інституту конституційно-правової відповідальності фактично ніхто не ставить під сумнів, у деяких підручниках з конституційного та муніципального права або взагалі нічого не говориться про юридичну відповідальність, у тому числі суб'єктів місцевого самоврядування, або це питання висвітлюється лише фрагментарно.

У той самий час аналіз відповідальності в місцевому самоврядуванні є важливим не лише в суто академічному аспекті, а й має вихід на реальне муніципальне життя. Адже занадто специфічне коло суб'єктів, на які поширюється відповідальність у системі правових відносин місцевого самоврядування: територіальні громади, депутати, органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, місцеві державні адміністрації тощо, тобто ті інституції, які щоденно приймають найважливіші для життєдіяльності окремого муніципального «організму» рішення. Тому є всі підстави вважати відповідальність у місцевому самоврядуванні одним з ключових інститутів публічного права.

Аналіз деяких теоретичних моментів відповідальності в місцевому самоврядуванні свідчить, що практичне значення даної категорії полягає в тому, що разом з визнанням свободи дій (правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування) держава в певному сенсі дистанціюється і від наслідків, які є результатом самостійних самоврядних дій територіальних громад. Формулу «під власну відповідальність» слід розуміти як самовідповідальність у тому сенсі, що заплановані та здійснювані рішення та дії місцевого самоврядування повинні спиратися тільки або переважно на власні ресурси, матеріальні та інші засоби.

Безумовно, йдеться переважно про відповідальність лише за те коло питань, які прагнуть вирішувати (безпосередньо або через створювані ними органи) самі територіальні громади, тобто місцеві жителі. Ось чому багато залежить від чіткості розділу державних і місцевих функцій, від того, наскільки рельєфно виділена в системі останніх виключна прерогатива територіальних громад, від того, наскільки є реальним коло питань місцевого значення.

Відразу зазначимо, що діяльність «під свою відповідальність» – це не обов'язок територіальної громади нести колективні нестатки, які застосовуються державою, а обов'язок активно здійснювати власні визнані державою самоврядні права. Формула «під свою відповідальність» означає, що байдуже ставлення жителів-членів територіальних громад до того, кого вони обирають до органів місцевого самоврядування, погана робота жителів на своїх робочих місцях, небажання та невміння брати участь в організаційних формах контролю за місцевими владами, відсутність активного співробітництва, соціальної солідарності мешканців (мікротериторіальний егоїзм) тощо може призвести (і призводить) до низького рівня добробуту



основної маси населення в селі, селищі, місті. Територіальна громада в даному разі відповідає сама перед собою, і на кожного мешканця припадає частка цієї відповідальності [4, с. 56].

Без формування цілісного механізму юридичної відповідальності в місцевому самоврядуванні як окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, так і народ у цілому не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яку здійснює чинна влада, може призвести до соціального вибуху в Україні з непередбачуваними та далекосяжними наслідками, серед яких може виявитися і відкрите громадянське протистояння, і, як наслідок, втрата державного суверенітету і цілісності [5].

Тому, на наш погляд, при розгляді цього питання необхідно звернути увагу на такі положення, а саме: дослідити конституційно-правову відповідальність та її поняття у сфері місцевого самоврядування; з'ясувати необхідність виокремлення конституційно-правової відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності з-поміж інших; дослідити правові основи та підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування.

Функціонування і розвиток місцевого самоврядування є визначальним для будь-якої демократичної держави [6, с. 36]. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлюються її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками [7, с. 68].

Ст. 140 Конституції України відображає таке визначення місцевого самоврядування: «Міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [8].

Конституційне визначення набуло розвиток у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає його як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [9].

Отже, на нашу думку, хоча нормами національного законодавства саме територіальним громадам надано право вирішувати питання місцевого значення, на практиці це право все одно реалізується через представницькі органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Тому територіальні громади повинні здійснювати хоча б функцію контролю за цими органами через механізм конституційно-правової відповідальності.

В науці конституційного права особливою гостротою вирізняються дискусії щодо окреслення поняття та відмежування конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з іншими видами їхньої юридичної відповідальності. Такі проблеми в правознавчій науці пов'язані з тим, що до початку 90-х років минулого століття органи, які здійснювали або мали здійснювати місцеве самоврядування, входили в систему органів державної влади. Про відповідальність держави перед громадянами чи суспільством тоді взагалі не йшлося [7, с. 17].

Безумовно, на наш погляд, конституційно-правова відповідальність повинна бути виділена в окремий інститут, що стало б гарним поштовхом для розвитку в теорії і на практиці відповідальності органів і осіб місцевого самоврядування.

Визначення «конституційно-правова відповідальність» не закріплено на законодавчому рівні, тому все, що стосується цього визначення, підстав настання такої відповідальності, форм її забезпечення та реалізації, залишається нечітким, досить розмитим.

Це питання розглядається тільки на рівні правової науки і досить конкретно та в повній мірі розкривається в наукових працях, статтях вітчизняних науковців: В.Ф. Погорілка [10], В.Е. Теліпка [11], О.В. Батанова [12], Н.М. Батанової [13], Л.Л. Лабенської [14] та інших.

В.Ф. Погорілко зазначає, що риси відносин відповідальності у сфері місцевого самоврядування набувають особливого характеру, оскільки в ньому багато вчинків і дій породжують глибоко соціальні наслідки як для окремої особи, територіальної громади, так і для суспільства й держави в цілому [10, с. 560]. Вчений подає таке визначення: «Муніципально-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні – це самостійний вид соціальної та юридичної відповідальності, передбачений нормами муніципального законодавства, що утворює зв'язок між суб'єктами муніципально-правових відносин, коли одна сторона (суб'єкт відповідальності), володіючи комплексом прав у сфері місцевого самоврядування, зобов'язується в силу свого статусу будувати поведінку згідно з очікуваною моделлю, а інша (інстанція відповідальності) безпосередньо або через представників контролює, оцінює таку поведінку та (або) її результати, а у разі негативної оцінки або наявності вини має право (може або зобов'язана) певним чином відреагувати» [10, с. 561].

Такі науковці, як Н.М. Батанова, О.В. Батанов, О.М. Баймуратов вважають таку позицію авторів дещо спірною. Зокрема, позицію Е.С. Шугрінної, яка розглядає муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, а відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування поділяє на два види: конституційну та муніципально-правову, при цьому під конституційно-правовою



відповідальністю органів місцевого самоврядування мається на увазі відповідальність перед державою, а під муніципально-правовою – відповідальність перед населенням [15, с. 567].

Ця позиція вважається спірною, оскільки примусовий характер конституційно-правової відповідальності проявляється не тільки в державному, але й привіняному до нього суспільному примусі [13, с. 7]. Проте, що стосується останнього виду примусу, то він хоча і закріплений на законодавчому рівні, але є суто декларативним через відсутність дієвих механізмів реалізації. Тому на даному етапі говорити про муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності поки що передчасно, а слід розглядати її як вид конституційно-правової відповідальності [16].

О. Майданник наголошує на тому, що конституційно-правовій відповідальності як самостійному виду юридичної відповідальності притаманні риси й ознаки, властиві юридичній відповідальності в цілому. Вона передбачає настання несприятливих наслідків для суб'єктів конституційно-правових відносин у разі порушення ними вимог Конституції та інших норм конституційного права [17, с. 94].

Отже, названа відповідальність часто має політичний характер. Проте політичний характер конституційно-правової відповідальності проявляється саме щодо тих суб'єктів правовідносин, діяльність яких пов'язана з участю у здійсненні політичної влади, це: Президент України, Верховна Рада, народні депутати, Кабінет Міністрів, політичні партії та інші інституції. Разом з тим конституційно-правову відповідальність немає підстав ототожнювати з політичною. Остання не має тих характерних ознак, що притаманні юридичній відповідальності, про які йшлося раніше.

Конституційно-правову відповідальність не слід ототожнювати з іншими видами юридичної відповідальності, оскільки конституційно-правова є невід'ємною частиною соціальної відповідальності, настає незалежно від інших видів відповідальності, або, в деяких випадках, виступає навіть як передумова або наслідок настання інших видів юридичної відповідальності, саме в цьому і заключається її особливість.

Отже, можна погодитися з тим, що конституційно-правовій відповідальності притаманні такі риси: комплексний, різнобічний характер, у зв'язку з яким конституційно – правова відповідальність може носити характер відповідальності в цілому перед громадянами, відповідальності конкретних органів та посадових осіб, відповідальності фізичних та юридичних осіб; регулюється нормами конституційного права; деякі аспекти закріплені Конституцією України; забезпечує правову охорону Конституції України та її норм; нерозривно пов'язана з вчиненням правопорушення; мають місце особливості санкцій [18, с. 94-95].

Висновки. На основі всього вище викладеного можна зробити висновок: конституційно-правова відповідальність – самостійний, встановлений в нормах конституційного права України вид юридичної відповідальності, спрямований, насамперед, на забезпечення правової охорони Конституції України, який передбачає необхідність для суб'єктів конституційного правопорушення відповідати за свою юридично значиму поведінку, що реалізується у сфері конституційно-правових відносин.

Конституційно-правова відповідальність може бути:

а) позитивною, що передбачає відповідальну поведінку, підзвітність, юридичну компетентність, усвідомлення свого обов'язку, його сумлінне і неухильне виконання, тобто відповідальність як обов'язок здійснити дії, встановлені у законі. Підставою активної (позитивної) відповідальності є покладення на суб'єкта конституційно-правових відносин і невиконання або неналежне виконання цим суб'єктом певних своїх функцій (бездіяльність посадової особи, недосягнення поставлених завдань, неефективна робота певних органів тощо);

б) ретроспективною, що передбачає відповідальність за вчинення конституційного правопорушення і формує специфічні правовідносини між суб'єктами конституційного права з приводу скоєного конституційного delікту, що характеризуються осудом протиправного діяння і суб'єкта правопорушення та покладенням на останнього обов'язку зазнати негативних наслідків особистого, майнового чи громадського характеру за скоєне правопорушення.

Таким чином, на наш погляд, на даному етапі розвитку правової науки доцільно говорити про конституційно-правову відповідальність як самостійний інститут і формулювати основні засади механізму її правової реалізації.

Список використаних джерел:

1. Шаповал В.Д. Інновації керівництва в органах місцевого самоврядування України / Право і суспільство. № 1. Дніпропетровськ 2011р. С. 79-84.
2. Колтун В. Формування етичного ресурсу місцевого самоврядування / Колтун В. Управління сучасним містом. № 1–2 / 1–6 (17-18), 2005. – С. 214-217.
3. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97– ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 38, – С. 249.
4. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні. Монографія. – Кременчук: Вид. ПП Щербатих О.В., 2010. – 156 с.



5. Шаповал В.Д. Взаємодія сільського, селищного, міського голови з місцевою радою: проблеми теорії та практики / Право і суспільство. № 3. Дніпропетровськ 2011р. С. 59-65.
6. Кампо В. І. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В.І. Кампо // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2 (9). – с. 35–38.
7. Корнієнко В. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики / В. І. Корнієнко // Українське право. – 1995. – № 1 (2) – С. 68.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. (зі змінами від 01.02.2011 р.)
9. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. (поточна редакція від 07.10.2012 р.)
10. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України К.: Юрінком інтер, 2006, 592 с.
11. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Е. Теліпко – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
12. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня д.ю.н.: спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, Київ, 2011.
13. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. к.ю.н. – К., 2007. – 21 с.
14. Лабенська Л.Л. Правовий статус депутатів місцевих рад. Монографія. – Дніпропетровськ, 2004. – 152с.
15. Шугрина Е.С. Муніципальное право: Учеб. – М.: Проспект, 2005. – 656 с.
16. <http://www.nbuv.gov.ua> – Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського, стаття, В.П. Чурсін, аспірант ХарРІ НАДУ, Конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні.
17. Майданник О., Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти // Право України. – 2001. – № 2. – С. 92-96.
18. Черногор Н. Н. Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке / Н. Н. Черногор // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 40-48.

ЯКУСИК Д. В.,
аспірант кафедри історії права
та держави
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 340. 130

ПОНЯТТЯ ТА СУТЬ «КВАЗИЗАКОНІВ» В СУЧАСНИХ СВІТОВИХ СИСТЕМАХ ПРАВА

У запропонованій науковій статті дано визначення поняттю «квазізакон». «Квазізакон» розглядається як один з видів нормативно-правових актів, який має юридичну силу закону, не будучи ним (декрет, постанова, указ і так далі), або сам закон, який не має юридичних ознак закону.

Стаття показує наукові позиції відносно виникнення і суті «квазізаконів» в сучасних системах права.

Ключові слова: «квазізакон», закон, законотворчість, делегована законотворчість, система права.

В предложенной научной статье дано определение понятию «квазизакон». «Квазизакон» рассматривается как один из видов нормативно-правовых актов, который имеет юридическую силу закона, не будучи им (декрет, постановление, указ и так далее), или сам закон, который не имеет юридических признаков закона.

Статья показывает научные позиции относительно возникновения и сути «квазизаконов» в современных системах права.

Ключевые слова: «квазизакон», закон, законотворчество, делегированное законотворчество, система права.

In offered scientific research a concept of «quasi-law» has been given. «Quasi-law» is considered as one of types of legislative acts which possesses legal force of a law, but is not a law (decree, resolution, order, etc.), or a law itself which does not have legal features of a law.

The article reflects the scientific views of the origin and essence of law in modern legal systems.

Key words: «quasi-law», law, legislation, delegated legislation, legal system.

